



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Internationale Berichterstattungspflichten und Follow-up im Bereich Menschenrechte: Die Arbeiten des SKMR, Status Quo und Ausblick

Andrea Egbuna-Joss

März 2019

Seit seiner Lancierung im Mai 2011 befasst sich das SKMR mit der Berichterstattung der Schweiz an die internationalen Menschenrechtsorgane und insbesondere mit der Frage, wie die innerstaatlichen Abläufe im Rahmen der Berichterstattung und bei der Umsetzung der Empfehlungen der Ausschüsse (sog. Follow-up) verbessert werden können. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Arbeiten des SKMR sowie die Entwicklungen in der Schweiz und auf internationaler Ebene seit der Einreichung der ersten SKMR-Studie im Februar 2012 und zieht Bilanz.

1. Ausgangslage und die Arbeiten des SKMR

Die Schweiz hat aktuell acht UNO-Menschenrechtsabkommen und teilweise die dazugehörigen Zusatzprotokolle ratifiziert. Über die Fortschritte bei der Umsetzung aller dieser Abkommen und Zusatzprotokolle muss die Schweiz in regelmässigen Abständen sog. Staatenberichte erstellen und dem zuständigen UNO-Ausschuss einreichen. Nach einer Präsentation eines jeden Berichtes und einem Austausch zwischen dem zuständigen Ausschuss, der Delegation der Schweiz und einer Delegation der NGOs verfasst der jeweilige Vertragsausschuss sogenannte Abschliessende Bemerkungen (Concluding Observations), welche die Fortschritte und bestehenden Mängel zusammenfassen und Empfehlungen zu einer besseren Umsetzung formulieren.

2011 erhielt das SKMR den Auftrag, die Umsetzung der Abschliessenden Bemerkungen der UNO-Menschenrechtsausschüsse in der Schweiz zu untersuchen und Empfehlungen zur Verbesserung des sog. *Follow-up* zu erarbeiten. Das SKMR erarbeitete in der Folge ein Konzept zur besseren Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, nicht nur für das *Follow-up* zu den Empfehlungen, sondern auch bereits im Rahmen der Erstellung der Staatenberichte (s. [Studie zum Follow-up internationaler Empfehlungen, 2012](#)). Im März 2013 wurden die Empfehlungen des SKMR im Rahmen einer geschlossenen Veranstaltung mit den involvierten Akteuren diskutiert. Eine Folgestudie konkretisierte im Anschluss die Empfehlungen von 2012 und präsentierte verschiedene Handlungsoptionen zur Verbesserung der Abläufe (A. Egbuna / E. M. Belser / W. Kälin, Die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Empfehlungen in der Schweiz Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Abläufe bei der Erstellung von Staatenberichten und beim Follow-up zu den Empfehlungen internationaler Überwachungsorgane, Oktober 2013, nicht veröffentlicht). Zur besseren Koordination der Abläufe erstellte das SKMR schliesslich 2014 einen Kalender zu den verschiedenen menschenrechtlichen Berichterstattungspflichten der Schweiz. Der Kalender zeigte deutlich, dass es zwischen den verschiedenen Berichtsverfahren zeitliche Überschneidungen gab. Eine vorausblickende zeitliche Planung erschien daher als wirksame Massnahme, um die Zusammenarbeit aller involvierten Stellen zu verbessern.

2. Stärkerer Einbezug der Kantone und die Koordination durch die KIM

Insgesamt lässt sich seit Beginn der Arbeiten des SKMR ein wesentlich stärkerer Einbezug der Kantone in die menschenrechtlichen Berichterstattungsverfahren feststellen. Hierzu hat sicher auch die Einführungen des UPR-Verfahrens einen wesentlichen Beitrag geleistet (vgl. [SKMR, UPR-Bilanz, S. 9 ff., S. 11](#)). Angesichts der weitreichenden Kompetenzen der Kantone in menschenrechtsrelevanten Bereichen war diese Entwicklung notwendig und richtig. Die Kommunikation zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen – die KdK und die kantonalen Fachkonferenzen übernehmen hier mittlerweile eine wichtige Koordinationsrolle – scheint massgeblich verbessert. Die Kantone sind sich der Bedeutung der Berichtsverfahren bewusst und haben ihre eigenen Koordinationsbemühungen bei der Erstellung der Berichte sowie bei der Präsentation der Berichte massgeblich verstärkt.

Im Anschluss an die beiden Studien des SKMR prüfte der Bund die Schaffung einer neuen Koordinationsstelle für die Berichterstattung an die internationalen Überwachungsorgane. Eine solche Stelle war auch seitens der Kantone und der Zivilgesellschaft gefordert sowie von verschiedenen UNO-Ausschüssen empfohlen worden. Diese Stelle sollte nicht nur die diversen Verfahren koordinieren, sondern auch als zentrale Anlaufstelle des Bundes dienen, an welche sich die Kantone mit menschenrechtlichen Umsetzungsfragen hätten wenden könnten.

Der Bund entschied sich letztlich aber gegen die Schaffung einer neuen Stelle, und übertrug diese Aufgaben stattdessen der bereits existierenden Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik (KIM). Die KIM ist ein Koordinationsorgan auf Bundesebene im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie vernetzt Bundesstellen mit thematisch interessierten interkantonalen Konferenzen und ausserparlamentarischen Kommissionen.

Am 13. Dezember 2016 verabschiedete die KIM ein Konzept für eine Koordination «light» der Staatenberichtsverfahren (s. auch [Interpellation 17.3596 Mazzone](#)). Nach diesem Konzept behandelt die KIM die Koordination als ständiges Traktandum an ihren zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen. Das Bundesamt für Justiz nimmt dabei die Aufgaben einer Kontaktstelle wahr, welche die Entscheide der KIM über Fragen der Koordination umsetzt, die Übersicht über die wichtigen Belange der Berichtsverfahren behält und gegenüber Bundesstellen, Kantonen und Zivilgesellschaft die Funktion einer Ansprechperson wahrnimmt.

Obwohl diese Koordination «light» einige der Forderungen nach einer besseren Koordination umsetzt (so gebe es gemäss Roland Meyer von der KdK inzwischen endlich eine Liste aller Menschenrechtskonventionen, einen Überblick über die Termine sowie eine Liste mit Ansprechpersonen in den jeweiligen Stellen (vgl. [SKMR, UPR-Bilanz, 2018, S. 13](#))), kann sie eine eigentliche Koordinationsstelle nicht ersetzen. Seitens der Zivilgesellschaft wird weiter kritisiert, dass die KIM kein schriftliches Mandat habe und intransparent sei (vgl. Interview mit Manon Schick, in: [SKMR, UPR-Bilanz, 2018, S. 8](#)).

Nicht restlos zufrieden zeigten sich auch andere Staaten im Rahmen der 3. Periodischen Überprüfung (UPR) der Schweiz im November 2017. Vier Empfehlungen an die Schweiz betrafen Massnahmen zur besseren Koordination (Empfehlungen 146.7, 146.8, 146.9 und 146.10). Die Schweiz nahm alle diese Empfehlungen noch vor Ort an. Als Nationalrätin Mattea Meyer Ende November 2017 aber im Parlament nachfragte, ob die Annahme dieser Empfehlungen bedeute, dass der Bund die Diskussion über eine eigentliche Koordinationsstelle weiterführen wolle, stellte der Bundesrat klar, dass die Empfehlungen nur angenommen wurden, weil sie aus seiner Sicht bereits umgesetzt seien (vgl. [parlamentarische Frage 17.5501 Meyer](#)).

Was das Follow-up zu den internationalen Empfehlungen betrifft, gibt es nach wie vor kein koordiniertes Vorgehen. Der Bund beschränkt sich weiterhin auf das Weiterleiten der Empfehlungen an die Kantone und die zuständigen Bundesstellen und überlässt diesen die Entscheidung über die zu treffenden Massnahmen. Im Rahmen des Dialogs mit dem Menschenrechtsausschuss zum 4. Staatenbericht zu UNO-Pakt II fragte ein Experte die Schweizer Regierung direkt, ob ausreichende Mechanismen und Gesetze existieren würden, um die Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen sicherzustellen. Die Schweizer Delegation

verwies in ihrer Antwort in allgemeiner Weise auf das bestehende Follow-up-Vorgehen (vgl. [Menschenrechtsausschuss, 3./4. Juli 2017, Anhörung der Schweizer Delegation zum 4. Staatenbericht der Schweiz, Pressemitteilung vom 4. Juli 2017](#)).

3. Der Reformprozess auf internationaler Ebene

Parallel zu den Bemühungen der Schweiz, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern und die Abläufe zur Erstellung der Berichte zu vereinfachen, liefen auf internationaler Ebene die Beratungen zur Reform des UNO-Überwachungssystem zu den Menschenrechtsverträgen (*UN Treaty Body System*) weiter.

Das *Treaty Body System* ist in den letzten zwei Jahrzehnten massiv gewachsen: Die Zahl der Ratifikationen der UNO-Menschenrechtsverträge hat sich zwischen 2000 und 2012 fast verdoppelt. Seit 2004 wurden vier neue Ausschüsse gebildet (Behindertenrechtsausschuss, Wanderarbeitnehmer-Ausschuss, Unterausschuss gegen Folter, Ausschuss gegen das Verschwindenlassen von Personen), drei Individualbeschwerdeverfahren traten neu in Kraft (zu der UNO-BRK, dem UNO-Pakt I und der Kinderrechtskonvention). Die Zahl der unabhängigen Expertinnen und Experten in den Ausschüssen ist in den letzten zehn Jahren um fast 80% gestiegen (von 97 im Jahr 2000 zu 172 im Jahr 2010) (vgl. [Bericht des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte über die Stärkung der Menschenrechtsausschüsse, A/66/860, Juni 2012](#), S. 16 ff.) Gemäss dem Bericht des Hochkommissariats für Menschenrechte reichten 2012 nur rund 16% Prozent der Staaten ihre Berichte rechtzeitig ein, rund 600 Berichte waren damals überfällig. Gleichzeitig bestand ein grosser Arbeitsrückstand bei der Prüfung der Berichte, woraus sich durchschnittliche Wartezeiten von 2 bis 4 Jahren zwischen Einreichung und Behandlung der Staatenberichte ergaben. Das System drohte zu kollabieren und es bestand dringender Handlungsbedarf.

Das SKMR informierte in mehreren Newsletterbeiträgen (vgl. [Beitrag vom Juni 2014](#); [Beitrag vom Oktober 2014](#)) sowie einem [Interview mit Sir Nigel Rodney](#), dem damaligen Vorsitzenden des UNO-Menschenrechtsausschusses, über den Reformprozess. Im August 2014 konnte das SKMR zudem unter dem Titel „*UN human rights treaty body reform: The outcome from a Swiss perspective*“ eine hochrangig besetzte [Podiumsdiskussion](#) durchführen.

Aus Schweizer Sicht besonders interessant waren bzw. sind dabei die folgenden Reformvorschläge:

- Die Erstellung eines umfassenden Berichterstattungskalenders für jeden Staat (vgl. [Bericht des UNO-Hochkommissariats, A/66/860](#), S. 37 ff.). Die Berichterstattung zu allen UNO-Menschenrechtsabkommen würde auf einen 5-Jahreszyklus verteilt, so dass maximal zwei Berichte sowie zwei Dialoge mit den zuständigen Ausschüssen pro Jahr anfallen würden. Der Kalender wäre zeitlich auch auf die UPR des jeweiligen Staates abzustimmen, um Synergien in der Berichterstattung möglichst optimal zu nutzen.
- Die Ausdehnung des vereinfachten Berichterstattungsverfahrens aufgrund einer vorgängigen Liste mit Fragen ([Bericht des UNO-Hochkommissariats, A/66/860](#), S. 48 ff.). Dies würde zu kürzeren und fokussierteren Berichten führen und den Arbeitsaufwand bei der Erstellung mindern.
- Der stärkere Fokus der Abschliessenden Bemerkungen der Ausschüsse auf konkrete und umsetzbare Empfehlungen. Es bestehe ein grosser Bedarf sich vermehrt wieder auf die prioritären Anliegen zu konzentrieren und die Empfehlungen für die Staaten und die involvierten Akteure benutzerfreundlicher und deren Umsetzung einfacher überwachbar zu machen (vgl. [Bericht des UNO-Hochkommissariats, A/66/860](#), S. 60 ff.).
- Die Weiterführung des [Universal Human Rights Index](#), welcher einen einfachen Zugang zu den Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse ermöglicht.

- Die Empfehlung an die Staaten, einen ständigen nationalen Berichterstattungs- und Koordinationsmechanismus einzurichten ([Bericht des UNO-Hochkommissariats, A/66/860](#), S. 86 ff.)

Diese und weitere Reformvorschläge aus dem Bericht des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte wurden von der UNO-Generalversammlung in [Resolution 68/268](#) vom April 2014 übernommen und verabschiedet. Die Generalversammlung forderte den Generalsekretär auf, alle zwei Jahre einen Bericht über den Status des *Treaty Body System* zu verfassen und spätestens 2020 die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen zu evaluieren und weiteren Handlungsbedarf abzuklären (s. die [entsprechende Website des Hochkommissariats](#)). Die Schweiz unterstützt den Prozess aktiv, unter anderem durch die [Geneva Academic Platform for Members of Human Rights Treaty Bodies](#). Diese Plattform nahm ihre Tätigkeiten Ende 2015 auf. Sie zielt darauf ab, den Reformprozess durch die Schaffung eines Netzwerkes von unabhängigen Akademikerinnen und Akademikern, die Durchführung regionaler Konsultationen, jährlicher Konferenzen und dem konstanten Austausch mit den relevanten Akteuren zusätzlich zu fördern. Die im [Schlussbericht vom Mai 2018](#) publizierten Vorschläge sollen der UN-Generalversammlung im Rahmen der 2020 geplanten Reformdiskussionen substantiierte Handlungsoptionen bieten und als Diskussionsgrundlage dienen.

Besonders spannend ist beispielsweise der Vorschlag, alle Staatenberichte eines Staates in einer bzw. zwei Sessionen zu bündeln. So würde jeder Staat entweder alle 8 Jahre bzw. alle 4 Jahre während einer Woche zu der Umsetzung aller bzw. der Hälfte seiner (thematisch aufgeteilten) ratifizierten Menschenrechtsabkommen vor den jeweiligen Ausschüssen erscheinen. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, dass die Synergien optimal genutzt und die Kohärenz der Empfehlungen der Ausschüsse erhöht werden könnten. Zudem würde es für die Staaten die innerstaatliche Koordination massgeblich erleichtern und Doppelspurigkeiten bei allgemeinen Ausführungen zum Menschenrechtsschutz im Staat minimieren.

4. Bereits viel erreicht, aber es bleibt spannend.

Es lässt sich also festhalten, dass viele wichtige Empfehlungen des SKMR zur Verbesserung der Abläufe bei der Erstellung der Berichte und zur Verbesserung der Koordination und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen bereits ganz oder teilweise umgesetzt werden konnten. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Staatenberichtsverfahren scheint sich seit Bestehen des SKMR massgeblich verbessert zu haben.

Die Koordination der Verfahren durch die KIM ist zwar als Schritt in die richtige Richtung zu begrüssen. Allerdings ist auch offensichtlich, dass die KIM lediglich eine grundlegende Koordination übernehmen und die Arbeit einer ständigen Koordinationsstelle nicht ersetzen kann.

Einzig beim Follow-up zu den Empfehlungen der Ausschüsse (wie auch bei den im Rahmen der UPR angenommenen Empfehlungen) besteht nach wie vor kein einheitliches Vorgehen. Als Begründung für die Ablehnung einer koordinierten Umsetzung wurden einerseits die verfassungsmässigen Kompetenzen, andererseits oftmals auch die mangelhafte Qualität der Empfehlungen genannt. Diese geben oft nur die Partikularinteressen der Zivilgesellschaft wieder und seien entweder zu allgemein oder dann zu spezifisch formuliert und für die kantonale Politik und Praxis nicht brauchbar.

Diese Kritik wie auch viele weitere Anliegen der Schweiz – namentlich eine bessere zeitliche Planung und Koordination der Verfahren durch einen umfassenden Kalender, kürzere Berichte und fokussierte Empfehlungen, die sich wieder auf die wesentlichen Anliegen der Abkommen konzentrieren – wurden im internationalen Reformprozess aufgegriffen.

Es bleibt gespannt abzuwarten, inwiefern sich die Qualität der Empfehlungen und die Leistungsfähigkeit des Systems tatsächlich steigern lässt. Der dritte Bericht des UNO-Generalsekretärs zum Zustand des *Treaty Body System* wird 2020 erwartet. Anschliessend entscheidet die Generalversammlung, ob und welche weiteren Massnahmen zu ergreifen sind.